

文章编号:2095-0365(2021)01-0047-06

# 党建引领城市社区治理的现状解析与路径选择

杜荃惠

(东北师范大学 政法学院,吉林 长春 130117)

**摘 要:**社区党建是党建的重要阵地,社区治理是社会治理的基础平台,将社区党建与社区治理有机结合是新时代坚持党的全面领导与推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。当前党建引领城市社区治理成效突出,问题亦不可忽视。党组织“主心骨”作用在社区深化,理念、能力与组织体系三方优化筑牢社区党建根基;党建嵌入社区治理,治理平台、治理机制与治理方式多维创新巩固社区治理体系。党组织身份认知困境、居委会职责冲突困境、社区党建治理合力困境是亟待解决的难题。解决这些问题要求从社区治理格局多元主体出发进行路径探索,把党的各项优势与社区治理紧密结合。

**关键词:**党建;社区党组织;社区治理

**中图分类号:**D267 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2021.01.08

在中国特色政治场域下,党是全部工作的领导核心,实践证明,党既具有鲜明的政治底色,又具有深刻的群众根基。党建引领是中国社会治理转型的结构性前提<sup>[1]</sup>,城市社区治理离不开中国共产党作用的发挥。改革开放以来,城市社区治理逻辑经历由“单位统治”到“社会管理”再到“社区治理”的变迁,催生出一个新型的陌生人社区<sup>[2]</sup>。治理体制的转轨未能与社区发展实际有效契合,中国共产党在城市社区治理中的引领作用未能得到充分彰显,当前党建引领城市社区治理实践虽然已经取得显著突破,但是仍然面临诸多困境。加强党的建设、发挥党组织在城市社区治理中的引领作用,提升多元主体的参与热情和参与能力,对于完善“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系具有重大意义。

## 一、党建引领城市社区治理的现状分析

近年来,各地区对社区治理模式的探索方兴

未艾,一些典型社区取得治理佳绩,为中国社区治理模式构建提供经验借鉴与先行示范。与此同时,党建引领社区治理研究时间尚短,理论成果不足,地区发展不均衡,具有推广意义和普遍适用的社区治理模式仍未成型,研究理论性的增强与实践性的提升面临挑战。

### (一)党建引领城市社区治理成效

#### 1. “一核多元”格局初步建构

党的十九大报告指出,“党是最高政治领导力量,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”<sup>[3]</sup>。现阶段,以社区党组织的领导为核心,连结社区居民委员会、社区工作站、社区社会组织、社区居民、物业服务企业、辖区企事业单位等主体的多元治理格局已初步形成。以居民委员会为重要依托,将社区行政性工作任务分摊给社区工作站,发挥社区社会组织的援助力量,依靠驻区单位的资源支撑,组织社区居民参与社区共治,社区党组织的领导优势得以彰显。“一核多

收稿日期:2020-03-30

作者简介:杜荃惠(1996-),女,硕士研究生,研究方向:政治学理论。

本文信息:杜荃惠.党建引领城市社区治理的现状解析与路径选择[J].石家庄铁道大学学报(社会科学版),2021,15(1):47-52.

元”格局下的城市社区治理体制显示出分工专业化、协商民主化、运行网络化、治理高效化、党建信息化<sup>[4]</sup>的萌芽特质。

## 2. “一核多能”架构开始成型

党组织在社区治理中的功能发挥是多维度的,党组织在社区宏观治理格局构建上发挥领导核心和战斗堡垒作用,在社区主体协商合作共治的中观层面上承担着动员协调和组织参与的作用,在社区与居民微观关系塑造上肩负着精准识别利益诉求和提供公共服务的职责。社区党组织的功能具有系统性,不仅体现为自我服务,而且具有带动引领性质;不仅体现在文化领域,而且表现在法治建设方面;不仅体现在搭建治理平台与网络,而且向智慧化、“互联网+”方向拓展<sup>[5]</sup>。

## 3. 社区治理去行政化初见成效

城市社区作为与人民群众联系最为紧密的基层组织共同体,不但需要对中央的政策、上级的指示进行“下达”,教育群众,而且需要对人民的利益诉求和意见建议进行“上传”,集成反馈。为使社区居委会切实履行职能,设置社区工作站作为辅助力量,行政职责转移至工作站,以便居委会充足的时间服务居民。“居站分离”的组织重构一定程度上缓解由社区居委会行政化所导致的社区治理的内卷化困境,将社区工作适当分离,居委会和工作站各司其职,分散社区居委会工作任务,居委会能够集中精力于社区居民自治工作的组织和开展,培育社会力量和公民团体,促进公民社会的发育。

# (二)党建引领城市社区治理困境

## 1. 社区党组织对多元主体引领不足

当前治理困境凸显党统筹协调能力尚需提高。由于机关、企事业单位服务职能逐渐分离、下移,社区承担起大量社会服务职能,加之离退休人员、外来务工人员、下岗人员等大量涌入,对社区服务能力的要求愈发提出挑战,驻区单位应当在一定程度上缓解社区服务压力,但由于其资源对外开放口径窄,未能与社区形成有效的资源优势互补,从而制约社区服务能力的提升。社会力量在国家的鼓励和支持下获得较之以往更多的发展机会和资源渠道,公民社会不断壮大,虽然社会取得一定发展空间,但是目前的状态仍属于强国家弱社会,国家与社会力量不平衡。党的集中统一领导无形中压制社区社会组织的独立发展空间,

社区社会组织尚未发展为一支独立治理力量。社区党组织与社区社会组织同为党的基层组织,二者未能有效对接,抑制社会组织助力社区提供完善配套公共服务的能力。

## 2. 社区党员带动示范作用发挥欠佳

《党章》规定社区党组织应承担起理论学习、政策落实、党员管理、联系群众等八个方面的基本任务。从现实情况来看,社区党组织对社区党员进行教育、管理和监督严重不足,无论是社区党务工作者,还是社区居民党员,党员民主素质欠缺<sup>[6]</sup>和党员政治意识薄弱成为普遍现象,这使得社区党组织的党建工作开展效果不尽如人意,党建的落实实绩较差且辐射影响力较弱。一些社区党务工作者受制于自身政治意识和政治素养水平,服务意识薄弱,对上级政策的贯彻落实带有随意性,甚至一些社区轻视党建工作,即使开展党建工作,也存在党建形式固定老旧,难以吸引群众参与积极性的问题。社区中“隐身”党员众多<sup>[7]</sup>,社区党员的组织关系与自身所生活的社区“脱钩”,虽然生活在社区,但是不受社区党组织的约束,这使得社区群众感受不到党员的作用和党组织的存在。

## 3. 居委会行政化抑制党的作用发挥

社区党组织作为社区工作的领导核心,未能对社区各项事务进行合理部署,社区内各治理主体错位,社区居委会与社区工作站职责不清,制约党建核心引领作用的发挥。居委会的理想运作模式是实现居委会自治功能的发挥、行政事务在居委会的执行和居民对社区治理的参与三者的良性统一<sup>[8]</sup>,但社区居委会因繁琐的行政工作而不堪其扰,难以抽出精力开展其他工作。设立社区工作站作为行政事务的承担者,进行居站分离的组织重塑,目的是缓解居委会行政压力,使其专门负责居民自治事务。但这一改革举措给居民办事带来极大的不便,增加制度化交易成本,严重阻碍工作效率,导致社区功能混乱,并且出现社区工作站取代社区居委会日益中心化而居委会愈加空心化、边缘化的倾向。

# 二、党建引领城市社区治理现状的原因分析

对党建引领城市社区治理现状的原因分析要从内在因果与外在缘由两个方面把握。治理成效展现出党坚持与时俱进和发展创新两方面协同并进,表明党谋求促内部自身发展与强外部治理创新相结合的优越性。治理困境暴露出党组织职能

发挥偏离应然轨道的内因与党组织和其他主体互动不佳的外因,表明党组织建设与社区多元治理联动增效的必要性。

### (一)党建引领作用初显的原因

#### 1. 党执政理念发展、执政能力提升与组织体系优化,为增强社区治理能力夯实基础

党的执政理念随时代需要不断增添新的内涵,是一个丰富的概念体系,“立党为公、执政为民”是核心,科学执政、民主执政、依法执政是基本方式,党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一是必然路径。党的十九大提出新时代党的建设总要求,为党的执政能力提升指明方向,党抓牢制度建设主线,在政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设各方面完善执政能力。党重视培育一批高质量人才队伍,优化党员干部年龄结构、知识水平和专业素养,通过考试考核提升社区党组织工作人员准入门槛,加强集中培训与专题学习,提升城市社区党员队伍综合素质,构建专业化的党组织体系,为居民提供精准化、精细化的服务。党从自身出发,紧抓党组织建设,从党的理念、能力和组织体系三方面着手,打造一支以人为本、德才兼备、结构合理的党员队伍,彰显出新时代党组织与时俱进的治理品格,为增强社区治理能力夯实人才基础。

#### 2. 治理平台构建、治理机制完善与治理方式创新,为完备社区治理体系奠定架构

通过搭建智能化工作平台,发挥信息技术优势,将社区居民的信息整合纳入一张互联互通的网络,消除信息障碍,“互联网+社区”的治理模式显示出统筹协调、精细管理、便民利民的优势,实现社区治理的共建共治共享。社区治理实践中探索出一整套工作机制,如矛盾纠纷调解机制、主体协同联动机制、物业管理机制、预警与快速响应机制、绩效考核机制、专家会商研判机制等,为社区治理成效的取得搭建起纵横交错的机制网络,从最细微的居民需要出发做到“访民情、听民意、解民忧”。采取高效灵活、透明规范的治理方法,如顶层设计与重心下移、重点突破与系统集成、网格化管理与综合治理、常态巡查与不定期抽查、宣传引导与奖惩并重,兼获治理绩效与居民赞誉。平台、机制与方式协同发展,为党建发挥引领作用提供体系支撑。

### (二)现实治理困境存在的原因

#### 1. 社区党组织角色定位与职能发挥的现实冲突

一个超然于其他主体之上的体系内的力量,极易对其他主体形成压制,影响整个治理机制的运行。社区党组织在城市社区治理格局中的角色定位在一定程度上就陷入了“既是运动员,又是裁判员”的尴尬境地。社区党组织的职能定位是社区治理的引领者,也就是有效协调各方主体的职责与边界、角色与任务。但是由于现实事务的复杂性,在实际操作过程中,把握好自身行为尺度是一个困难的问题,如果引领能力不足,可能出现主体权责不明,治理混乱无序的问题;如果引领能力过强,可能导致其他治理主体自主性不足,形成过度干预的困境。民主与效率、协商与共赢之间的张力只有调节在适当的范围内,才能出现良好的治理局面。在党领导一切的政治场域下,党组织在参与社区治理的过程中既要坚持自身领导地位不动摇,还要给予其他治理主体自由表达意见的制度空间和话语保障。

#### 2. 社区居委会依附于党与实行自治的职责冲突

社区居委会在自治与行政之间的摇摆严重阻碍职能发挥,居委会本应承担起居民自治的组织者和维系者功能,听取居民意见,构建多元协商格局,但是被行政倾向挟制,损害了社区自治功能发挥,出现居委会职能发挥本末倒置,职责边界模糊的现象。这一现象的形成与我国资源分配格局和权力运行结构紧密相关,社区党组织掌握着社区的根本领导权,社区居委会为谋求自身的利益最大化,在行政性与自治性任务面临冲突时,一边倒地偏向于党政一方,不惜弱化本身的服务职能。<sup>[9]</sup>社区居委会未能在社区治理过程中,发挥自身的主动性和创造性,过分依附于党组织,没有在社区事务解决上形成自己的话语,虽然是作为社区治理“一核多元”格局中的一支力量,但是作用发挥微乎其微。居委会集自治性、行政性、服务性于一体的全能化导致的最终结果就是无能化和无效化,不仅居委会双重职责产生冲突,而且使得社区社会组织的培育空间受到压制,社会力量的成长空间不足,从而阻碍社区治理进程。

#### 3. 社区党组织建设未能与社会力量培育相契合

党和政府重视社会力量的成长和壮大,民政部提出“以满足群众需求为导向,以鼓励扶持为重点,以能力提升为基础”的社区社会组织发展路径<sup>[10]</sup>,充分体现党对人民的关怀、对国家与社会力量的协作和公民社会培育的信心,指明将社会力量作为社区治理的嵌入性力量,充分发挥其公共性的光明前景。社区党组织势单力孤,未能联络起社区利益共同体一道形成强大的治理合力。实际上,社区党建的运行逻辑与社区社会组织培育逻辑存在很强的契合度,社区党建的目标是提高党的纯洁性、先进性和执政能力,为社区居民提供现代化服务;社区社会组织的发展目标是壮大社会力量,培育公民社会,形成对政府行政主导型治理模式的补充。社区党建的主体是社区党组织和社区居民,社区社会组织的主要依靠力量也是人民群众,而且二者都在特定的制度框架内运行。社区社会组织在城市社区治理中的作用应被充分地重视起来,社会组织的发展和壮大将有效缓解社区党组织公共服务压力,为社区治理增添新的活力。

### 三、党建引领城市社区治理的可行路径

党建逻辑与城市社区治理逻辑存在诸多契合点,引入党建视角分析城市社区多元治理主体实际行为的改进方向,将党的全方位建设与社区居民、社区党员、社区居民委员会、驻区单位和社区社会组织功能发挥的应然偏离相对照,提出党建引领社区治理的改进路径。

#### (一)发挥党的思想政治建设优势,引导居民树立社区共治理念

社区居民是社区治理的最大依靠力量,是社区治理的最强后援支撑。社区居民参与社区治理积极性不足,直接危及社区治理最根本的群众基础,进而影响党建引领作用。党在长期的革命和建设过程中,探索出一条群众路线工作方法,紧紧依靠最广大人民群众取得革命斗争的胜利和社会主义事业伟大成就。基层党组织要用先进的理念引领人,用扎实的服务凝聚人,增强社区居民对社区的认同,特别是对社区党组织的认同,最终实现对党和国家的认同<sup>[11]</sup>。在社区治理过程中,广大党员要以身作则、敢为人先,充分发挥“吃苦在前,享受在后”的精神,要让社区居民在社区行动中看

到党的身影,在社区困难问题的处理上冲到第一线,就社区利益的分配进行公平公开公正的民主协商。社区工作者要进行定时定期的入户调查,了解社区居民的生活困难与需要,积极宣传社区近期活动,潜移默化向社区居民传递社区共同体的观念。对于生活困难的家庭要定期巡查,开展针对性援助。建立老年人活动室,把社区退休老人组织起来,开展精神文明建设活动,丰富其精神文化生活,重视老年人的价值,充分动员社区老人融入社区建设,在社区发光发热,实现老年生活意义。

#### (二)挖掘社区“隐身”党员作用,培育高素质专业化党员队伍

数量庞大的中国共产党党员分布于中国大大小小的社区之中,构成了社区治理格局中的坚实力量,但是党员的数量不代表党的质量,必须不断推进党的质量建设<sup>[12]</sup>。由于党员组织关系在其工作单位,社区对党员管理无力,党员在社区中的作用微乎其微,广大的社区党员成为了隐形般的存在。挖掘社区“隐身”党员,构建党员党组织关系单位化与社区化双重对接机制,将党员在其所居住社区参与公共事务的表现与其在单位中的职务升迁相挂钩,对党员的行为形成有效的监督和约束,激发党员在社区治理中发挥先锋模范作用。以社区党员队伍建设为引领,壮大党员在社区治理中的影响力,以党带群,提升普通社区居民的参与热情。同时,党员在社区治理中提升自身的组织能力、沟通能力、表达能力、协调能力,提高对公共事务的见解力,对增强其在专业岗位上的工作能力颇有助益。

社区党务工作者与社区居民党员积极动员社区群众,开展形式多样的社区党建活动,既坚持社区党建活动的原则性,严格执行党的组织生活制度,保证党的组织生活庄重、严肃、规范,又增强社区党建活动的时代性,适应大数据互联网的发展,探索智慧党建模式,而且提升社区党建活动的系统性,构建市区联动、资源共享的城市社区网格化管理模式。

#### (三)转变指令性行政化工作作风,为社区居委会营造自治空间

社区党组织应通过作风建设,密切与人民的联系,把以人民为中心的价值取向落到实处,把人

民的利益需求放在首位,针对关涉人民基本生活需要的紧迫性问题,迅速制定解决方案,做到“急人之所急,需人之所需”。党组织应减少对社区居委会自治空间的微观压制,使其能够调动更多政治资源、经济资源和社会资源投入于公共事务的解决和公共利益的维护,为社区居民自治提供制度化的参与空间。向居委会适度赋权,适当放手,坚持党建引领的同时,在社区居民自治领域让社区居委会具有独立空间发挥职责。合理划分社区居委会与社区工作站的职责界限,在实践中探索有利于社区居委会自治属性发挥又避免其边缘化、空心化危机的解决办法。党组织作为社区工作领导核心的地位坚决不能动摇,在下达工作指令时注意方式方法,多听取群众的意见和建议,形成协商共治的治理氛围,鼓励居委会开展群众自治活动,针对涉及群众切身利益的公共性问题展开讨论,重视社区居民代表的意见。

#### (四)完善社区党组织的运行机制,搭建公共服务资源共享平台

社区工作人员少,工作任务重,服务对象多,难以为社区居民提供高效优质的公共服务。《关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出,“健全完善城乡社区治理体系,统筹发挥社会力量协同作用”<sup>[13]</sup>。民主的维度要求把公开和参与作为监督公共服务均等化政策的两个抓手<sup>[14]</sup>,公开政策从制定到执行的各个环节,形成公众的广泛参与,实现将公民社会嵌入到社区之中,搭建政治性力量与社会性力量的共治平台,并动员社会组织参与社区治理,为社区建设提供支援。社会与政府的良性互动是治理的一个重要维度,社区驻区单位和社区社会组织应承担起分担社区公共服务压力的职能,但是由于社区党组织与驻区单位党组织、社会组织党组织之间的对接机制不健全,公共服务重担全部压在社区身上,因此需要寻求以

组织架构重塑为主要内容的社区治理现代化路径<sup>[15]</sup>。完善社区党组织运行机制,形成社区党组织与驻区单位组织设计的联合,搭建起驻区单位之间的横向联系,将社会性、公益性、事务性服务职能交由社区社会组织承担。提升社区党组织的领导意识、承担意识,让驻区单位看到社区党组织的决心,能够放心地为社区居民政治参与提供支持。提升驻区单位和社区社会组织的共建互补意识,积极主动发挥能动作用,参与社区政治事务。

#### 四、结论

通过明确现实社区治理过程中各主体缺位、越位、错位的困境,强化制度设计,明确多元主体权责边界,为“一核多元”治理格局的构建提供制度保障。社区党组织发挥领导核心作用,引领其他主体各司其职、各安其位,对整个治理格局的构建负责;社区居民是社区的群众基础和坚固依托,积极参与涉及居民共同利益的公共事务的讨论和协商,主动为社区共同体的构建贡献力量;社区居民委员会是整合社区治理资源的组织支撑,是执行党的精神、动员社区居民的重要依托;社区党员是社区治理依靠的先进力量,协助社区居委会一道承担起构筑社区居民与社区党组织治理合力的职责使命;社区驻区单位和社区社会组织是城市社区治理的补充力量,通过对社区公共服务资源进行补偿性对接,为社会治理体制的构建打牢基础、强化保障。

城市社区治理是一个复杂的体系过程,需要多方主体的协同参与形成治理合力。党在社区治理过程中,以制度建设为主线,充分发挥党的政治优势、思想优势、组织优势、作风优势、纪律优势,并将其统合为党在城市社区治理中的治理优势。以社区党组织为领导主体,以社区党建为支撑资源,充分调动多元主体的积极性、参与性、创造性,优势互补,凝聚共识,构建共建共治共享的社会治理格局。

#### 参考文献:

- [1]李友梅.当代中国社会治理转型的经验逻辑[J].中国社会科学,2018(11):58-73.
- [2]何绍辉.陌生人社区:整合与治理[M].北京:社会科学文献出版社,2017:47.
- [3]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [4]刘红凛.信息化时代的政党重塑与党的建设[M].北京:人民出版社,2019:103.
- [5]曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(01):95-98.
- [6]胡永保,杨弘.农村基层党员民主素质培育和养成机制探析[J].思想政治教育研究,2015,31(01):115-119.

- [7]高同星. 关于发挥城市社区“隐身”党员作用的思考[J]. 政治学研究, 2012(01): 50-53.
- [8]陈文, 姜星月. 从“自治”到“治理”——我国社区研究的视角转向及逻辑演变[J]. 党政研究, 2019(01): 105-111.
- [9]黄建. 城市社区治理体制的运行困境与创新之道——基于党建统合的分析视角[J]. 探索, 2018(06): 102-108.
- [10]中华人民共和国民政部. 关于大力培育发展社区社会组织的意见[EB/OL]. (2017-12-27)[2019-04-10]. [http://xxgk.mca.gov.cn:8081/new\\_gips/content-Search?id=148408](http://xxgk.mca.gov.cn:8081/new_gips/content-Search?id=148408).
- [11]陶元浩. 社区兴衰与国家治理[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 218.
- [12]吴德刚. 党的建设规律探索: 凝结在中共党校的思考之一[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2018: 210.
- [13]中共中央国务院. 关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL]. (2017-06-12)[2019-04-08]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/12/content\\_5201910.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/12/content_5201910.htm).
- [14]杨弘, 胡永保. 实现基本公共服务均等化的民主维度——以政府角色和地位为视角[J]. 吉林大学社会科学学报, 2012, 52(04): 13-19.
- [15]王德福. 城市社会转型与社区治理体系构建[J]. 政治学研究, 2018(05): 6-9.

## The Analysis of Situation and the Choices of Paths of Urban Community Governance Led by Party Construction

Du Quanhui

(School of Politics and Law, Northeast Normal University, Changchun 130117, China)

**Abstract:** Community party construction is an important part of party construction, and community governance is a basic platform of social governance. The suitable combination of community party construction and community governance is a necessary requirement of insisting on CPC's overall leadership and advancing the modernization of China's system and capacity for governance in the new era. At present, the achievements of urban community governance led by party construction are outstanding, but the problems cannot be ignored. The role of the party organization as the backbone is deepened in the community, and the optimization from three ways—idea, ability and organization system to build the foundation of community party construction. Party construction is embedded in community governance, and the innovation from multiple dimensions, governance platform, governance mechanism and governance technique consolidate community governance system. The dilemma of identity recognition of party organization, responsibility conflict of community committee, and governance solidarity of community party construction are urgent problems to be solved. To solve these problems, it is necessary to explore a way from the pluralistic subjects of community governance pattern, and to combine the advantages of CPC with community governance.

**Key words:** party construction; community party organization; community governance